Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 108

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies)

Nr. 5

VERSLAG
Vastgesteld 26 januari 2015

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave **blz.**

kst-34108-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij staan achter de doelstelling van de wet: tegengaan van uitbuiting van werknemers en oneerlijke concurrentie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met vreugde kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen vast, dat het vrij verkeer van werknemers een van de verworvenheden van de Europese Unie is, maar helaas donkere schaduwzijden kent. Te vaak worden buitenlandse arbeidskrachten uitgebuit, bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden weggeconcurreerd en Nederlandse werknemers van de arbeidsmarkt verdrongen. Om draagvlak voor het vrij verkeer te behouden, is het noodzakelijk deze schaduwkanten aan te pakken. Met de maatregelen uit dit wetsvoorstel kan uitbuiting, oneerlijke concurrentie en verdringing beter kan worden tegengegaan, en daarmee komt «gelijk loon voor gelijk werk» een flinke stap dichterbij. De genoemde leden hebben nog de volgende vragen over voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de SP fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij steunen het doel van het voorstel om misbruik van werknemers en oneerlijke concurrentie tegen te gaan door het aanpakken van schijnconstructies, maar hebben nog wel vragen bij het gekozen middel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Genoemde leden willen graag de onderstaande vragen ter beantwoording aan de regering voorleggen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel.

1.1. Doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie steunen de doelstelling van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vinden het van groot belang dat oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan, en dat werknemers waarborgen hebben dat hun arbeidsvoorwaarden worden nageleefd. Dit neemt niet weg, dat de aan het woord zijnde leden van mening zijn dat de voorgestelde maatregelen proportioneel moeten zijn. Bij dat laatste hebben deze leden ook oog voor de administratieve lasten, die een aantal maatregelen van het wetsvoorstel met zich meebrengen. Deze leden vragen de regering of zij hierover een advies heeft gevraagd aan Actal[1] en of de regering bereid is dit advies aan de Kamer te sturen.
De genoemde leden vragen de regering waarom zij extra capaciteit bij de Inspectie SZW niet nodig acht. Zij wijzen de regering op het feit dat de kans dat een bedrijf geïnspecteerd wordt, één keer per 30 jaar is, het aantal inspecties tussen 2005 en 2013 bijna is gehalveerd en de ILO[2] in december 2014 forse kritiek op het risicogericht toezicht heeft geuit. Deze leden vragen of de regering hun mening deelt, dat het wetsvoorstel aan effectiviteit zou kunnen winnen, als ook de capaciteit van de Inspectie SZW wordt uitgebreid.

De leden van de SGP-fractie ondersteunen de nobele doelstellingen van het wetsvoorstel, maar maken zich zorgen over de toenemende lasten en onzekerheden die bij werkgevers ontstaan, in het bijzonder als gevolg van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid.

1.2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen wat de aard en omvang van het op te lossen probleem is? Kan de regering dit aangeven? Deze leden hebben de indruk dat er vooral sprake is van casuïstiek. De genoemde leden vinden het van belang dit te weten om zo duidelijk te krijgen waarom dit wetsvoorstel nodig is, maar ook om later te kunnen evalueren of de wet effectief is.
De leden van deze fractie krijgen de indruk dat de problemen vooral veroorzaakt worden door een beperkt aantal dezelfde natuurlijke personen dat steeds weer een malafide bv[3] of Ltd[4] opricht. Ligt het niet voor de hand deze mensen zelf (dus de natuurlijke persoon) aan te pakken, zo vragen deze leden. Zo ja, welke maatregelen heeft het regering hiertoe in petto, zo willen zij weten.
Waarom, zo vragen genoemde leden, is er niet voor gekozen het wetsvoorstel te beperken tot risico-sectoren. De handhavingsrichtlijn die ketenaansprakelijkheid voorschrijft is beperkt tot de bouwsector.

De leden van de SP-fractie constateren dat het invoeren van een ketenaansprakelijkheid mede ten doel heeft dat opdrachtgevers preventief maatregelen nemen om te voorkomen dat zij aansprakelijk worden gesteld voor het te betalen loon. De leden vragen de regering of de gestelde voorwaarden waaronder deze aansprakelijkheidsstelling plaats kan vinden dit doel in de weg staat.

De leden van de D66-fractie maken uit de definitie die de regering hanteert van het begrip schijnconstructie, dat het hierbij volgens de regering ook gaat om constructies waarbij werkgevers «de randen van de wet opzoeken». Deze leden vragen de regering om te bevestigen, dat er geen

---

1 Actal: Adviescollege toetsing regeldruk.
2 ILO: International Labour Organization.
3 bv: besloten vennootschap.
4 Ltd: limited.

sprake is van een schijnconstructie, wanneer de papieren situatie overeenkomt met de werkelijke situatie en de situatie wettelijk is toegestaan.
De genoemde leden lezen in de toelichting bij het wetsvoorstel dat er in 2012 en in 2013 bij respectievelijk 368 en 582 werknemers een betaling onder het WML[5] is vastgesteld. Deze leden vragen op hoeveel werknemers in deze jaren de Wet minimumloon van toepassing was. Ook vragen deze leden de regering bij hoeveel werknemers in de periode 2008–2011 jaarlijks betalingen onder het wettelijk minimumloon zijn vastgesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in hoeverre zij de aantallen werknemers waarbij sprake is geweest van onderbetaling als een substantieel deel beschouwt van het totaalaantal bij deze inspecties betrokken werknemers. Deze leden vragen bovendien in hoeverre sprake is van een trend, wanneer slechts twee peiljaren genoemd worden. Zij vragen ook in hoeverre het verhoogde aantal geconstateerde betalingen onder het minimumloon mede een gevolg kan zijn van de geïntensiveerde controle op deze normen.
De genoemde leden vragen een reactie van de regering op de constatering in het jaarverslag 2013 van de Inspectie SZW dat slechts in 20% van de meldingen van onderbetaling daadwerkelijk sprake was van overtreding van de wettelijke voorschriften. In hoeverre kan de omvang van de problematiek worden overschat door gebrekkig kennis en informatie, zo vragen zij.
De leden van voornoemde fractie vragen hoe de aanpak van onderbetaling, met de bijbehorende risico's en verantwoordelijkheden voor werkgevers, zich verhoudt tot de toegestane vormen van onderbetaling op basis van EU-recht. In hoeverre is het eerlijk en geloofwaardig, zo vragen zij, dat de overheid begint met het verzwaren van de lasten en verantwoordelijkheden van werkgevers, terwijl deze geaccepteerde mogelijkheden voor onderbetaling blijven bestaan. Is het logisch om te veronderstellen dat met deze voorstellen om illegale praktijken aan te pakken veel effect kan worden geboekt, zolang werkgevers het legale alternatief hebben om de arbeidskosten te beperken door onderbetaling op basis van EU-recht, zo willen zij weten.
De genoemde leden vragen of de regering inzichtelijk wil maken op basis van welke Europese regels het aan lidstaten niet toegestaan is om naast de harde kern van arbeidsvoorwaarden ook naleving te eisen van aanvullende arbeidsvoorwaarden, zoals het betalen van de in Nederland verplichte premies.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering met dit wetsvoorstel uitvoering wil geven aan een onderdeel van het Sociaal Akkoord, waarin is afgesproken dat de naleving en handhaving van de cao moet worden bevorderd, door onder andere een ketenaansprakelijkheid voor (cao-)loon in te voeren.
Uit het nader rapport blijkt, zo lezen deze leden, dat het wetsvoorstel ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat aan de Raad van State is gestuurd, op een aantal onderdelen is gewijzigd. Het is deze leden niet duidelijk wat er precies gewijzigd is. Kan de regering hier nader op ingaan en aangeven welke wijzigingen het betreft en wat de reden hiervan is, zo vragen zij. Wat vindt de regering van de geuite twijfels van de Raad van State over de effectiviteit van dit wetsvoorstel en van het advies om te zoeken naar alternatieve oplossingen? Heeft de regering naar andere oplossingen gezocht om de schijnconstructies aan te pakken, en zo ja,

[5] WML: wettelijk minimum loon.

welke waren dit en waarom zijn deze oplossingen niet in het wetsvoorstel terecht gekomen, zo willen deze leden weten.

2.1. Verbeteren handhaafbaarheid Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de verplichting tot girale uitbetaling niet geldt voor de vakantiebijslag. Zij vragen of en zo ja hoe vaak bij de Inspectie SZW signalen van fraude bij het in natura uitbetalen van de vakantietoeslag zijn binnengekomen. En ligt het niet in de rede, zo vragen deze leden, om de werkgever eveneens te verplichten ook de minimumvakantiebijslag giraal te betalen, dan wel andere maatregelen te nemen om te zorgen dat werknemers de minimumvakantiebijslag daadwerkelijk ontvangen.
De genoemde leden vinden het een goede zaak dat verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijk minimumloon, bron van onderbetaling en uitbuiting, niet meer worden toegestaan. De leden van deze fractie vragen of dit ook betekent dat verrekening van kosten voor huisvesting en ziektekostenverzekeringen, waar de Inspectie SZW in de handhaving nu een uitzondering voor maakt, straks niet meer is toegestaan.
De genoemde leden lezen dat ten aanzien van inhoudingen en verrekeningen met het loon wordt een overgangstermijn van zes maanden gehanteerd om partijen de kans te geven zich in te stellen op de nieuwe bepalingen. Deze leden vragen wanneer de inwerkingtreding van deze nieuwe bepalingen is voorzien. Is dit zes maanden na inwerkingtreding van de wet, of kan dit ook een eerder moment zijn? En, zo vragen de genoemde leden, hoe verhoudt deze overgangstermijn zich tot de andere bepalingen om de handhaafbaarheid van de WML te verbeteren, kunnen deze bepalingen onverkort worden ingevoerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om verrekeningen en inhoudingen niet toe te staan op het cao-loon in plaats van het wettelijk minimumloon.
De genoemde leden constateren dat het wetsvoorstel een delegatiebepaling bevat waardoor bij algemene maatregel van bestuur verrekeningen en inhoudingen wel toegestaan worden. De leden vragen welke juridische kaders de regering hierbij in gedachten heeft. De leden vragen de regering een vijftal voorbeelden te geven waarbij dit toegestaan zou kunnen worden. De leden vragen of de regering voornemens is een eventuele algemene maatregel van bestuur aan de Kamer voor te leggen middels een voorhangprocedure.
De leden van deze fractie vragen op welke wijze de regering kan waarborgen dat werknemers niet de dupe worden van eventuele kosten die werkgevers buiten de loonstrook bij werknemers in rekening brengen.

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat, hoewel elke betaling onder het minimumloon er een te veel is, betaling onder het wettelijk minimumloon slechts in beperkte mate voorkomt. Deze leden vragen wat het verwachte gevolg is van de voorgestelde maatregelen: zal het aantal werknemers dat minder betaald krijgt dan het wettelijk minimumloon stijgen, doordat na invoering van deze maatregelen veel beter inzichtelijk is voor de Inspectie SZW dat het wettelijk minimumloon niet wordt nageleefd? Of zal het aantal onderbetalingen dalen, doordat de wet beter handhaafbaar wordt, zo vragen zij.
De genoemde leden lezen dat de handhaving van de WML door de Inspectie SZW door deze maatregelen aan efficiëntie zal winnen. Deze leden concluderen hieruit dat de Inspectie SZW dan met dezelfde personele inzet, meer inspecties kan uitvoeren. Acht de regering deze conclusie gerechtvaardigd en hoeveel extra inspecties kan de Inspectie SZW dan uitvoeren, zo willen deze leden weten.

2.1.1. Transparante loonstrook en onkostenvergoedingen

De leden van de VVD-fractie hebben gehoord dat uitzendbureaus door het verbod op inhoudingen onder het WML risico's lopen bij de inning van huisvestingskosten. Zij geven aan daardoor minder genegen te zullen zijn de verantwoordelijkheid te nemen voor de huisvesting van hun werknemers. Dit betekent dat de werknemers in handen worden gedreven van huisjesmelkers in steden als Den Haag en Rotterdam met alle risico's van uitbuiting van de werknemers en overlast in kwetsbare wijken van deze steden. Deelt de regering deze zorgen en zo ja, wat is hij bereid hieraan te doen?

Deelt de regering, zo vragen deze leden, de zorgen van uitzendbureaus dat arbeidsmigranten weliswaar zelfredzaam zijn om zelf voor huisvesting en een zorgverkering te zorgen, maar dat dat nog niet zo is als ze net in Nederland zijn aangekomen.

Als arbeidsmigranten inderdaad zelfredzaam zijn zoals in het wetsvoorstel betoogd, zijn ze dan ook niet zelfredzaam genoeg om zelf te bepalen of, en zo ja, wat er op hun loon mag worden ingehouden, zo vragen deze leden.

De genoemde leden vernemen graag wat de regering vindt van het alternatief van de ABU[6] op inhoudingen (ex 7:631 BW[7]) middels schriftelijke machtiging op het loon in stand te houden en de Inspectie SZW de bevoegdheid hierop te controleren.

Ziet de regering andere mogelijkheden om bedrijven die aan bepaalde, nader te formuleren eisen voldoen, inhoudingen te laten plegen op het loon, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie merken op dat de regering voornemens is uitzonderingen op het inhoudingsverbod te regelen bij AMvB.[8] Deze leden vernemen graag welke uitzonderingen de regering op het oog heeft en welke criteria hij daarvoor in gedachten heeft.

Er bestaat de zogeheten ET-regeling[9] die gaat over extraterritoriale kosten die worden gemaakt voor arbeidsmigranten. Deze kosten kunnen onbelast worden vergoed. Als werkgevers de kosten voor huisvesting niet meer kunnen inhouden zal de ET regeling dan ook grotendeels vervallen waardoor een werknemer netto minder overhoudt, zo vragen deze leden.

In het voorliggende wetsvoorstel staat, zo lezen deze leden, dat keurmerken alleen een waarborg voor niet-vrijblijvendheid kunnen zijn als wordt voorzien in een controlemechanisme door de Minister van SZW. De genoemde leden vragen hoe dit controlemechanisme precies wordt vormgegeven.

2.1.2. Girale loonuitbetaling

De leden van de D66-fractie vragen in welk deel van de gevallen waarin in 2012 en 2013 een betaling onder het WML is vastgesteld, sprake was van contante loonuitbetaling.

De genoemde leden vragen wat de hoogte van de bestuurlijke boete is, als het WML niet giraal wordt uitbetaald.

De leden van deze fractie vragen waarom de verplichting tot girale betaling alleen het WML betreft en niet het contractloon.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de verplichte girale loonuitbetaling enkel betrekt op het minimumloon. Waarom is het niet wenselijk in alle gevallen van verplichte girale betaling het toepasselijke loon te hanteren, zo vragen zij.

---

[6] ABU: Algemene Bond Uitzendondernemingen.
[7] BW: Burgerlijk wetboek.
[8] AMvB: algemene maatregel van bestuur.
[9] ET-regeling: uitruil van extraterritoriale kosten.

2.1.3. Verrekeningen en inhoudingen

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met het voorstel om de eisen voor een transparante loonstrook te verscherpen, zodat werknemers beter kunnen controleren of zij het juiste loon hebben ontvangen. Zij steunen het voorstel om onbestemde onkostenvergoedingen op de loonstrook niet langer toe te staan en zijn met de regering van oordeel dat onkostenvergoedingen die bedoeld zijn om noodzakelijke kosten te dekken die samenhangen met het vervullen van de dienstbetrekking, geen deel behoren uit te maken van het wettelijk minimumloon. Wel vragen zij zich af waarom de regering zich beperkt tot het wettelijk minimumloon en het voor de overige lonen kennelijk geen probleem vindt als de onkostenvergoeding met het loon wordt verrekend. Kan de regering aangeven hoe dit voorstel zich verhoudt tot artikel 11 van de EU Handhavingsrichtlijn? Waarom verengt de regering met dit voorstel het loonbegrip in de EU Handhavingsrichtlijn tot het minimumloon als het gaat om de verrekening van onkostenvergoedingen? In hoeverre is dit consistent met de ketenaansprakelijkheid die wel voor het hele loon geldt, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat, waar het gaat om de zorgverzekering, werkgevers dit vrijwillig voor hun werknemers verzorgen. De meerwaarde voor de werkgever is hier beperkt, aangezien een onverzekerde werknemer niet tot extra lasten voor de werkgever leidt. De genoemde leden achten het voorstelbaar dat werkgevers in grote mate zullen afzien van het regelen van de zorgverzekering, wanneer zij door een verbod op het inhouden van de premie op het salaris, een debiteurenrisico gaan lopen op de premie. In dat geval achten deze leden het goed mogelijk, dat meer werknemers zich niet zullen verzekeren. Is het middel in dat geval niet erger dan de kwaal? Heeft de regering rekening gehouden met dit effect? De leden van deze fractie vragen of de regering heeft overwogen om voor de Zvw-premie[10] een uitzondering te maken op het verbod op verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijk minimumloon.

Een soortgelijke vraag hebben deze leden over de verrekening van de huisvestingskosten met het loon. Als werkgevers de huisvesting van hun werknemers niet meer mogen verrekenen, is er de mogelijkheid dat zij deze dienstverlening niet meer zullen aanbieden. Een ander risico is dat de transparantie over de huisvestingskosten verdwijnt, omdat deze niet meer zichtbaar zijn op de loonstrook. Dan bestaat het risico dat er nieuwe misstanden ontstaan, bijvoorbeeld doordat malafide uitzendbureaus hun werknemers onder druk zetten om contant een te hoog huurbedrag te betalen. Welke risicos ziet de regering op dit vlak, zo willen deze leden weten.

De genoemde leden vragen de regering wat haar opvatting is over een alternatief, om alleen verrekeningen met het minimumloon te verbieden, maar inhoudingen toe te staan, mits deze afzonderlijk en expliciet op de loonstrook inzichtelijk worden gemaakt.

Deze leden vragen waarom het verbod op verrekeningen en inhoudingen alleen het wettelijk minimumloon betreft, en niet het contractloon.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat de doelstelling van de WML meebrengt dat de werknemer de vrije beschikking moet hebben over het volledige WML-bedrag. Waarom zou de werknemer niet de vrije beschikking hebben over het WML-bedrag wanneer hij vrijwillig is overeengekomen een deel van dit bedrag in natura te ontvangen? Wanneer de verrekeningen dienen om te voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften wordt daarmee toch juist de doelstelling van de WML gediend, zo vragen zij.

De leden van deze fractie vragen waarom de regering het uitgangspunt huldigt dat werknemers nu voldoende geïnformeerd en voorbereid

[10] Zvw: zorgverzekeringswet.

kunnen worden geacht ten aanzien van werken en wonen in Nederland, terwijl voor de werknemers uit een deel van de genoemde lidstaten geldt dat zij pas recent het vrije verkeer in Nederland genieten.
De genoemde leden vragen waarom het niet in de rede ligt de redenering ten aanzien van het verrekenen met het minimumloon ook toe te passen op het loon dat boven het minimumloon ligt. Zij vragen in hoeverre volgens de regering het risico bestaat dat werknemers die net boven het minimumloon betaald worden door onterechte verrekeningen slechter af zijn dan werknemers die het minimumloon ontvangen.
De leden van deze fractie vragen hoe de regering zich rekenschap geeft van het risico dat noodzakelijke voorzieningen als een zorgverzekering en huisvesting juist door het verbieden van verrekening onder druk komen te staan, met name bij werknemers die slechts enkele maanden in Nederland werkzaam zijn. Hoe geeft de regering zich, in het licht van de beoogde bescherming van de noodzakelijke levensbehoeften, bijvoorbeeld rekenschap van de kans dat veel werknemers niet langer kunnen rekenen op de voordelen van een collectieve zorgverzekering? Onderkent de regering dat werkgevers en zorgverzekeraars met incassoproblemen en administratieve rompslomp geconfronteerd kunnen worden wanneer werknemers zelf volledig zorg dragen voor hun zorgverzekering, zo willen deze leden weten.

2.2. Openbaarmaking inspectiegegevens

De leden van de VVD-fractie vragen of het wenselijk is dat er al aan openbaarmaking wordt gedaan, als er nog hoger beroep mogelijk is. Openbaarmaking is een zwaar middel want het leidt tot een imagoprobleem van een bedrijf met alle mogelijke gevolgen van dien zoals omzetdaling met in het uiterste geval faillissement. Daarmee wordt niet alleen het individuele bedrijf getroffen maar ook de werknemers. Als een sanctie bij de rechter uiteindelijk geen stand heeft weten te houden, is het kwaad en het leed voor het betreffende bedrijf en de werknemers al geschiedt. Ook is een negatief imago moeilijk terug te draaien. Inzet van dit instrument moet daarom met de nodige waarborgen zijn omgeven. Welke waarborgen gaat de regering inbouwen om dit te voorkomen en waarom rechtvaardigt dit geen individuele belangenafweging, zo vragen deze leden.
De genoemde leden vragen of er al sprake is van openbaarmaking bij fouten en vergissingen of is het de bedoeling dat er pas sprake is van openbaarmaking als er moet echt wat aan de hand is. Hoe gaat de Inspectie SZW de bevoegdheid om inspectiegegevens openbaar te maken invullen? Wat zijn daarbij de afwegingscriteria? Hoe zorgt de regering dat bedrijven van te voren precies weten waar ze aan toe zijn? Graag vernemen deze leden het antwoord op deze vragen.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat de Inspectie SZW de inspectiegegevens openbaar gaat maken. Bedrijven die bewust de fout in gaan worden met naam en toenaam bekend gemaakt. Dit zal ervoor zorgen dat meer bedrijven wet- en regelgeving zullen naleven.
Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader bepaald welke gegevens openbaar worden gemaakt, maar in ieder geval de naam van de normadressaat, de vestigingsplaats en indien van toepassing de aard van de overtreding. De genoemde leden vragen of de regering kan bevestigen dat, indien sprake is van een overtreding, de aard van de overtreding in beginsel altijd openbaar wordt gemaakt.

De leden van de SP-fractie zijn blij met het voorstel waardoor inspectiegegevens openbaar
gemaakt kunnen worden. De leden constateren dat het wetsvoorstel een delegatiebepaling bevat waardoor bij algemene maatregel van bestuur

hieraan voorwaarden gesteld kunnen worden. De leden hechten er aan dat deze nadere regels betrokken kunnen worden bij de verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. De leden vragen de regering om exact te omschrijven op welke wijze de openbaar te maken gegevens openbaar zullen worden gemaakt, welke invloed of mogelijkheid tot reactie een belanghebbende krijgt en de termijn waarop deze gegevens beschikbaar worden gesteld.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de uitkomst van elk onderzoek door de Inspectie SZW openbaar gemaakt wordt. Om hoeveel openbaarmakingen gaat het dan jaarlijks, zo vragen zij.
De genoemde leden vragen of er voorbeelden zijn van andere openbaarmakingen, waarbij de openbaarmaking van een sanctie plaatsvindt voor deze onherroepelijk is. Deze leden vragen of in die gevallen reeds evaluaties hebben plaatsgevonden. De betreffende leden vinden transparantie over de uitkomsten van inspectieonderzoeken belangrijk, maar zij willen er ook voor waken dat bedrijven ten onrechte in een kwaad daglicht worden gesteld. Hoe denkt de regering dit te voorkomen, zo willen deze leden weten.
De leden van deze fractie vragen of, indien een werkgever de uitkomst van het onderzoek van de Inspectie SZW bestrijdt, de betreffende werkgever ook de ruimte krijgt om dit bij de openbaarmaking beargumenteerd te vermelden.
Deze leden vragen de regering om een reactie op de bezwaren van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, die wijzen op de versnippering van het BRZO-toezicht,[11] nu de Inspectie SZW de inspectieresultaten openbaar maakt, terwijl de andere betrokken inspecties dit niet doen. In hoeverre is dit in lijn met de gezamenlijke aanpak van de inspecties voor het BRZO-toezicht, zo informeren genoemde leden.

2.3. Uitbreiding civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor loon

De leden van de PvdA-fractie merken op dat gesteld wordt dat, indien bij een faillissement de schakel direct boven de failliete schakel aansprakelijk wordt gesteld en deze met succes een beroep doet op niet-verwijtbaarheid, het niet in de rede ligt dat een hogere schakel met succes aansprakelijk gesteld kan worden. Zij vragen de regering nader toe te lichten waarom dit niet in de rede ligt. En, zo vragen deze leden, waarom kan alleen in situaties waarbij sprake is van ernstige onderbetaling het in de rede liggen dat een hogere schakel verwijtbaar heeft gehandeld.
De genoemde leden merken op dat in bijvoorbeeld de aannemerij bij het verstrekken van een opdracht door de opdrachtgever vaak gewerkt wordt met een maximum te betalen prijs per man/vrouw per uur («Als u de opdracht wilt krijgen, zult u het voor minder dan x euro per man per uur moeten doen.») Deze leden vragen of een opdrachtgever, als hij weet dan wel behoort te weten dat de opdrachtnemer voor een dergelijke «prijs» niet aan zijn wettelijke en uit bijvoorbeeld een cao voortkomende verplichting jegens zijn medewerkers kan voldoen, dan in strijd handelt met het voorliggende wetsvoorstel. En, zo vragen deze leden, in hoeverre is een opdrachtgever in een dergelijke situatie, wanneer hij desbetreffende ontoereikende prijs toch als selectiecriterium hanteert, aansprakelijk.
De leden van deze fractie vragen of de regering onder «sociaal aanvaarbare prijs» verstaat: een prijs waarmee een opdrachtnemer kan voldoen aan zijn wettelijke en uit de cao voorkomende verplichten jegens

[11] BRZO: Besluit risico's zware ongevallen.

zijn medewerkers. De genoemde vragen de regering nader toe te lichten hoe de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel bijdragen aan de totstandkoming van een eerlijke prijs bij aanbesteding en opdrachtverlenging, waardoor opdrachtnemers aan de wettelijke- en cao-verplichtingen jegens hun werknemers kunnen voldoen. En, zo vragen deze leden, welke maatregelen neemt de regering om te zorgen dat publieke aanbestedingen leiden tot een eerlijke prijs en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden.
Verschillende voorbeelden van maatregelen worden gegeven die opdrachtgevers kunnen nemen om succesvol een beroep te kunnen doen op niet-verwijtbaarheid. Een van de genoemde maatregelen is het invoeren van een certificaat of keurmerk. Wanneer kan een keurmerk als «bewezen onderscheidend» worden aangemerkt, zo vragen de leden van deze fractie, en kunnen er voorbeelden worden gegeven van keurmerken die «bewezen onderscheidend» zijn. Voorts zou het certificaat of keurmerk moeten toezien op de randvoorwaarden waaronder adequate beloning in een keten plaatsvindt. De genoemde leden vragen aan welke randvoorwaarden moet worden gedacht? En kan worden toegelicht waarom een certificaat of keurmerk dat slechts toeziet op de randvoorwaarden voldoende waarborgen biedt.
De leden van deze fractie merken op dat zoals blijkt uit de ervaringen in de uitzendbranche, certificering geenszins de garantie biedt dat de gecertificeerde partij ook daadwerkelijk bonafide opereert. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten wanneer een certificaat of keurmerk «toetsbaar is en waarborgen biedt» voor betaling van het loon, en op welke wijze een controlemechanisme door de Minister van SZW daarin gaat voorzien.
De genoemde leden vragen de regering eveneens nader toe te lichten hoe het maken van afspraken in contracten over naleving van de arbeidsvoorwaarden en over procedures in geval er sprake is van onderbetaling in de keten bijdraagt aan de totstandkoming van bonafide keten. Is het uitvoeren van periodieke, steekproefsgewijze controles, ook als zich nog geen misstand heeft voorgedaan, niet een effectievere manier om onderbetaling te voorkomen?
Zij vragen of het voor een werknemer mogelijk is gelijktijdig meerdere opdrachtgevers, opdrachtnemers of aannemers te vragen informatie te verstrekken over andere partijen in de keten waarmee zij een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk hebben gesloten.
Van ernstige onderbetaling is sprake indien gedurende ten minste drie opeenvolgende maanden minder dan de helft van het verschuldigde loon of minder dan 70% van het minimumloon en de minimumvakantiebijslag is betaald. De genoemde leden vragen de regering om nader toe te lichten waarom gekozen is voor deze uitwerking van «ernstige onderbetaling».

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen dat de benadeelde werknemer via een moeizame trap op methode de keten moet aflopen. De leden vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele keten. De leden constateren dat op deze wijze de tijd en middelen die de werknemer kwijt is aan het procederen verschuift naar de opdrachtgever. De leden vragen of de regering voorbeelden kan noemen waarbij aansprakelijkheid op een vergelijkbare manier is geregeld. De leden constateren dat bijvoorbeeld een consument de producent rechtstreeks aansprakelijk kan stellen ook als het defecte onderdeel door een onderaannemer is gemaakt. En dat bijvoorbeeld een koper van een huis de aannemer aansprakelijk kan stellen en niet een onderaannemer.
De genoemde leden vragen de regering een aantal scenario's uit te werken waarbij de werknemer een verschillend aantal ketens aansprakelijk stelt en hierbij een inschatting te geven van het bedrag dat de werknemer kwijt is aan bijvoorbeeld juridische kosten. Deze leden vragen

in hoeverre de kosten voor het voeren van de procedures door de werknemer verhaalt kan worden binnen de keten.
De leden van deze fractie constateren dat er sprake is van fraude en onderbetaling bij zowel uitzendbedrijven met als zonder een keurmerk. Zij vragen de regering om het dragen van een keurmerk nooit als uitsluitingsgrond te laten gelden voor de ketenaansprakelijkheid.
De genoemde leden vragen of hoofdopdrachtgevers de mogelijkheid hebben om de opdracht via een apart op te richten b.v. te verstrekken om op deze wijze aan de ketenaansprakelijkheid te ontkomen. Deze leden vragen op welke wijze de regering deze of andere sluiproutes voornemens is te blokkeren.
Deze leden vragen op welke wijze arbeidsmigranten die niet het wettelijk minimumloon hebben ontvangen en reeds zijn teruggekeerd naar het land van herkomst ondersteuning krijgen bij het aansprakelijk stellen van de keten.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de wens om schijnconstructies tegen te gaan, maar hebben wel vragen over de vormgeving en de effecten van de uitbreiding van de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid. Zij zijn het met de regering eens dat hiervan een belangrijke preventieve werking uit kan gaan. Hierdoor zal de opdrachtgever worden gestimuleerd om te borgen dat aan de geldende arbeidsvoorwaarden wordt voldaan, waardoor onderbetaling kan worden voorkomen.
Het is deze leden nog niet geheel duidelijk hoe dit voorstel in de praktijk zal gaan werken. Kan een werkgever zich bijvoorbeeld door vrijwaringsclausules met succes aan zijn verantwoordelijkheid onttrekken? Wat betekent het voorstel voor de administratieve lasten van bedrijven? Waarom is dit voorstel niet ter controle voorgelegd aan Actal? Is de regering bereid dit alsnog te doen? Kan de regering, onderbouwd met voorbeelden, aangeven hoe de ketenaansprakelijkheid in de praktijk gaat werken? Kan de regering uiteen zetten wat er in deze voorbeelden zal veranderen qua handhavingspraktijk ten opzichte van de huidige handhavingspraktijk? En kan de regering aangeven hoe de werking van de ketenaansprakelijkheid in de vormgeving van dit wetsvoorstel anders is dan in de vorm zoals het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad van State, zo vragen deze leden.
Verder is het deze leden niet duidelijk waarom de regering met invoering van de ketenaansprakelijkheid het systeem van de hoofdelijke aansprakelijkheid in de uitzendbranche laat vervallen. Kan de regering toelichten wat hiervan de achtergrond is, zo vragen zij.
Voorts vragen deze leden waarom de regering slechts voorstelt een volgtijdelijke hoofdelijke aansprakelijkheid in de keten in te voeren en niet zoals in Duitsland, België, Finland, Noorwegen en Italië het geval is, een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele keten? Deze leden willen graag een uitgebreide toelichting van de regering waarom hier niet voor is gekozen. Deze leden hebben de indruk dat hierdoor de wet onnodig complex is geworden met diverse regels en uitzonderingen. Hierdoor wordt het voor werknemers en vakorganisaties kostbaar en tijdrovend om hun «recht» te halen.

2.3.1. Aanleiding en doel

De leden van de D66-fractie kunnen zich goed vinden in de doelstellingen van de ketenaansprakelijkheid. Het nakomen van afspraken tussen werknemers en werkgevers is van groot belang, terwijl ook bonafide ondernemers geen last moeten hebben van malafide werkgevers, die via onderbetaling oneerlijk concurreren. Deze leden vinden het belangrijk dat opdrachtgevers en aannemers zich in de gehele keten bewust zijn van deze verantwoordelijkheid en dat door de gehele keten iedereen op een nette manier werkt en doet wat op grond van wet- en regelgeving en

contracten van hen verwacht wordt. Deze leden hebben echter wel twijfels over de effectiviteit van de ketenaansprakelijkheid.
De eerste vraag van de genoemde leden betreft de complexiteit die malafide werkgevers opzettelijk kunnen aanbrengen in ketens. Door verlenging van de keten en het optuigen van een grote hoeveelheid aan ondernemingen, waarbij werknemers de ene maand in dienst zijn van werkgever A en de andere maand in dienst van werkgever B. In zo'n complexe keten kan het voor werknemers moeilijk zijn om de werkgever(s) te vinden op wie zij een loonvordering kunnen instellen, het vinden van de volgende schakel in de keten kan onbegonnen werk worden. Deze leden vragen op welke manier het wetsvoorstel bijdraagt aan deze problematiek.
Bij deze leden bestaat de indruk, dat schijnconstructies vooral worden gebruikt om tegen de laagste prijs te kunnen inschrijven voor een opdracht. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de druk op de prijs vermindert, wanneer bij een aanbestedingsprocedure niet de inschrijving met de laagste prijs de hoogste beoordeling voor de prijs krijgt, maar de aanbesteding met de op een na laagste prijs. Kan de regering ingaan op de mogelijkheden die een dergelijk alternatief zou bieden, zo vragen de genoemde leden.

2.3.2. Effectiviteit

De leden van de D66-fractie merken op, dat veel opdrachten die in ketens worden uitgevoerd, een overheidspartij als hoofdopdrachtgever hebben. Zij denken dan bijvoorbeeld aan Rijkswaterstaat, Defensie en de Rijksgebouwendienst. Meer specifiek wijzen deze leden erop, dat de problematiek van schijnconstructies met name pregnant werd bij de aanleg van de A2 bij Maastricht, de A4 tussen Delft en Schiedam en de verbreding van de A15. Opdrachten waar Rijkswaterstaat hoofdopdrachtgever was. De genoemde leden vragen of de problematiek rond schijnconstructies vaker speelt bij ketens met een private of met een publieke hoofdopdrachtgever.
De genoemde leden vragen verder welke activiteiten de hoofdopdrachtgevers in de publieke sector in de afgelopen jaren al hebben ondernomen om schijnconstructies tegen te gaan. Kan de regering toelichten wat Rijkswaterstaat heeft gedaan om schijnconstructies bij de aanleg van de A2, de A4 en de A15 te voorkomen? Specifiek vragen deze leden of op dit punt de voorwaarden bij aanbesteding of contractering aangepast zijn tussen 2012 en 2015 en, zo ja, op welke manier dit is gebeurd.
De leden van deze fractie vragen hoe vaak partijen in de keten bij opdrachten van Rijkswaterstaat of een andere publieke opdrachtgever in de jaren 2011 tot 2014 gesanctioneerd zijn, vanwege het niet naleven van de arbeidsvoorwaarden.
De genoemde leden vragen hoe vaak in ketens met Rijkswaterstaat als hoofdopdrachtgever, in de periode 2011 tot 2015, een contract met een ketenpartij is opgezegd, omdat de betreffende partij de arbeidsvoorwaarden niet naleefde.
Tevens vragen deze leden of het voorliggend wetsvoorstel noodzakelijk is voor publieke opdrachtgevers, zoals Rijkswaterstaat, om schijnconstructies te voorkomen. Welke maatregelen kunnen niet worden doorgevoerd in aanbestedingen en contracten door publieke hoofdopdrachtgevers, zonder dat deze wet wordt ingevoerd, zo vragen zij.
De genoemde leden merken op dat de memorie van toelichting refereert aan reputatieschade voor de hoofdopdrachtgever, wanneer onderbetaling niet wordt opgelost. Deze leden vragen in hoeverre de regering van oordeel is dat de misstanden bij de aanleg van de A2 en de A4 tot reputatieschade voor de hoofdopdrachtgever Rijkswaterstaat hebben geleid, en waarom deze mogelijke reputatieschade voor Rijkswaterstaat onvoldoende was om tijdig actie te ondernemen tegen de betreffende schijnconstructies.

De leden van deze fractie vragen hoe vaak een aanbesteding voor een infrastructuurproject in de periode 2011–2014 niet gegund is aan de opdrachtnemer die tegen de laagste prijs inschreef, omdat een juiste naleving van de arbeidsvoorwaarden bij deze opdrachtnemer niet gewaarborgd waren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om de effectiviteit van de voorstellen nader te onderbouwen. Deze leden willen weten welke ervaringen er in andere landen zijn met de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon en in hoeverre is aangetoond dat de ketenaansprakelijkheid in deze andere landen effectief is. Genoemde leden vragen of het feit dat het voorstel alleen geldt voor werknemers en niet voor zelfstandigen zonder personeel geen afbreuk doet aan de effectiviteit van het wetsvoorstel.
De genoemde leden willen weten op welke wijze rekening gehouden wordt met de positie van arbeidsmigranten, die minder goed bekend zijn met hun rechten over o.a. het minimumloon en klachtenprocedures. Juist in deze doelgroep is het risico op onderbetaling groot. Hoe wordt er voor gezorgd dat de bekendheid van huidige en toekomstige arbeidsmigranten uit verschillende landen met hun rechten wordt vergroot, zo vragen deze leden.
De leden van deze fractie vragen om een toelichting op welke wijze de regering andere vormen van onderbetaling en misstanden op de arbeidsmarkt voor het wetsvoorstel geen oplossing biedt gaat aanpakken.

2.3.3. Wanneer is de ketenaansprakelijkheid van toepassing?
De leden van de D66-fractie vragen op welke onderdelen van de arbeidsvoorwaarden de ketenaansprakelijkheid betrekking heeft.
De genoemde leden vragen de regering om uiteen te zetten hoe de ketenaansprakelijkheid werkt bij grensoverschrijdende opdrachten. Zij vragen of de ketenaansprakelijkheid ook van toepassing is op projecten van Nederlandse hoofdopdrachtgevers die in het buitenland plaatsvinden. Ook vragen deze leden of de ketenaansprakelijkheid van toepassing is op projecten van buitenlandse hoofdopdrachtgevers die in het buitenland plaatsvinden, maar die worden uitgevoerd door Nederlandse (hoofd)aannemers.

2.3.4. Loonvordering en aansprakelijkstelling: hoe gaat het in zijn werk?
De leden van de D66-fractie maken uit het voorstel op, dat een werknemer in eerste instantie een loonvordering op zijn werkgever moet instellen, alvorens hij een eerdere schakel in de keten kan aanspreken. Deze leden vragen hoe dit in de praktijk vorm krijgt: hoeveel moeite moet de werknemer hebben gedaan, om het loon betaald te krijgen door zijn werkgever, alvorens hij eerdere opdrachtgevers aansprakelijk kan stellen. Is het bijvoorbeeld voldoende dat de werknemer een briefje stuurt aan zijn werkgever en dat als de werkgever na een maand nog niet betaald heeft, de opdrachtgever wordt aangesproken? Of moet de werknemer eerst via de rechter in het gelijk gesteld zijn in een procedure tegen zijn werkgever, voordat een eerdere schakel aansprakelijk is, zo informeren deze leden.
De genoemde leden vragen ook hoe de loonvordering en aansprakelijkstelling in de praktijk zal gaan bij buitenlandse werknemers, die via een buitenlandse werkgever aan een Nederlandse opdracht hebben gewerkt. Als bijvoorbeeld Portugese werknemers onvoldoende salaris krijgen van het Portugese uitzendbureau dat hen via een Duitse aannemer heeft laten werken aan een Nederlandse opdracht: in hoeverre acht de regering het dan voorstelbaar dat deze mensen, die waarschijnlijk niet al te goed thuis zijn in juridische procedures en mogelijkheden, de moeite en tijd zullen nemen om hun recht te halen, zo willen zij weten.

Deze leden vragen hoe de ketenaansprakelijkheid uitpakt voor een werknemer die via zijn werkgever werkt voor meerdere opdrachtgevers. Moet deze werknemer, nadat hij bot heeft gevangen bij zijn werkgever, deze opdrachtgevers afzonderlijk aansprakelijk stellen, zo vragen deze leden.
Bij de genoemde leden bestaat de indruk, dat er bij veel schijnconstructies meerdere rechtspersonen betrokken zijn, waar uiteindelijk slechts één of een beperkt aantal natuurlijke personen achter schuilgaat. Deze leden vragen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan het aanpakken van die natuurlijke personen.

2.3.5. Volgtijdelijkheid en aansprakelijkheid

De leden van de VVD-fractie vragen wie in de keten precies aangesproken kan worden. Is dat ook de particulier die een woning laat bouwen en hoofdopdrachtgever is? Of institutionele beleggers die nog te bouwen woningen kopen van een projectontwikkelaar, zo vragen deze leden.
De genoemde leden vragen waarom het voorliggende wetsvoorstel geen duidelijke termijn bevat, waarbinnen de werknemer aan de opdrachtgever moet aangeven dat hij gedupeerd is. Wat vindt de regering een redelijke termijn waarbinnen een gedupeerde werknemer zijn vordering bij de werkgever of diens opdrachtgever moet neerleggen, zo vragen zij.
De leden van deze fractie vragen welke bijzondere situaties de regering precies bedoeld met de zinsnede «Alleen in bijzondere situaties waarbij sprake is van ernstige onderbetaling, kan het in de rede liggen dat een hogere schakel verwijtbaar heeft gehandeld.»

De leden van de SGP-fractie constateren dat de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de volgtijdelijkheid te doorbreken ertoe leidt dat hoofdopdrachtgevers om risico's uit te sluiten met hoge administratieve lasten geconfronteerd kunnen worden om de hele keten regelmatig te toetsen, terwijl de regering onderkent dat het probleem vaak niet bij de hogere, maar bij de lagere schakels ligt. In hoeverre is deze inefficiënte regeling beoogd, zo vragen zij.
De genoemde leden vragen waarom de regering de hoofdelijke aansprakelijkheid met dit voorstel alsnog uitbreid tot alle situaties en niet alleen de situatie waarin sprake is van een inleenovereenkomst. Welke argumenten anders dan de het feit dat werknemers meer mogelijkheden krijgen, zijn er om de hoofdelijke aansprakelijkheid uit te breiden naar situaties waarin geen sprake is van een inleenovereenkomst? Zij vragen de regering hierbij in te gaan op de overwegingen die bij invoering van de hoofdelijke aansprakelijkheid bij inlening zijn aangedragen. Ligt het in andere situaties dan inlening niet voor de hand dat eerst de werkgever wordt aangesproken, zo vragen zij.

2.3.6. Niet-verwijtbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de zogeheten disculpatiegrondslagen wel uitgebreid zijn opgenomen in de memorie van toelichting, maar niet uitgebreid in de wettekst zelf.
De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting op het wetsvoorstel een aantal maatregelen die opdrachtgevers kunnen nemen, om zich te verzekeren van niet-verwijtbaarheid. Deze leden vinden dit belangrijk, omdat zij het onrechtvaardig vinden wanneer een bonafide, nette opdrachtgever die voldoende voorzorgsmaatregelen heeft genomen tegen onderbetaling, toch geconfronteerd zou kunnen worden met een claim. Die bonafide opdrachtgever zou dan dubbel moeten betalen. Deze leden vragen zich echter af, of het wetsvoorstel nu voldoende zekerheid biedt aan opdrachtgevers. Zo maakt het wetsvoorstel bijvoorbeeld onderscheid tussen grote en kleine opdrachtgevers, maakt de positie van de opdrachtgever in de keten uit en is ook de omvang van de opdracht relevant. Daardoor is het de genoemde leden niet duidelijk welke

voorzorgsmaatregelen nu van welke opdrachtgever verlangd worden. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan.
Tevens merken de leden van deze fractie op dat de maatregelen waarmee een werkgever zich van niet-verwijtbaarheid zou kunnen verzekeren weliswaar zijn opgenomen in de memorie van toelichting, maar niet in het voorstel van wet. Deze leden vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om deze criteria niet in de wet op te nemen. Zou dit de rechtszekerheid voor contractpartijen niet vergroten, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat een opdrachtgever zich bij aansprakelijkheidstelling kan beroepen op niet-verwijtbaarheid. In welke mate verwacht de regering dat opdrachtgevers van deze mogelijkheid gebruik maken, zo vragen deze leden. Genoemde leden willen weten hoe voorkomen wordt dat door een groot aantal en/of onnodige beroepen op niet-verwijtbaarheid afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid.

2.3.7. Maatregelen vooraf: toetsing bij aanbesteding via keurmerk of contract

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat volgens de regering het een mogelijkheid is dat een opdrachtgever vooraf gaat werken met een gecertificeerde aannemer of opdrachtnemer die met zijn certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgt dat hij zijn personeel betaalt conform het overeengekomen loon. Certificering is echter geen garantie dat het overeengekomen loon wordt betaald, zo stellen deze leden vast. Uit onderzoek in bijvoorbeeld de uitzendbranche blijkt het verschillen overtredingen tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde uitzendbureaus relatief beperkt te zijn. Op basis waarvan verwacht de regering dat certificering als middel bij de ketenaansprakelijkheid effectiever zal zijn, zo vragen genoemde leden.

De leden van de SGP-fractie kunnen de inzet van de regering op het nut van een keurmerk moeilijk in overeenstemming brengen met de beslissing om de cruciale status van een keurmerk in het kader van inleenovereenkomsten te schrappen. In hoeverre kan het keurmerk door werkgevers werkelijk als handreiking worden gezien, wanneer de regering aangeeft juist minder vertrouwen in keurmerken te hebben, zo vragen zij.

2.3.8. Vooraf (1): Sectorale invulling via gebruik keurmerk

De leden van de VVD-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de mogelijkheid gecreëerd wordt dat opdrachtgevers gaan werken met een gecertificeerde aannemer of opdrachtnemer die met zijn certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgt dat hij zijn personeel betaalt conform het overeengekomen loon. Gesteld wordt dat sectoren afspraken kunnen maken over het invoeren van een dergelijk certificaat of keurmerk. Het keurmerk is toetsbaar en biedt waarborgen om onderbetaling te voorkomen. Voor de toetsbaarheid is voorzien in een controle mechanisme door de Minister van SZW. De genoemde leden gaan als vanzelfsprekend ervanuit dat de regering volledige medewerking gaat verlenen aan de totstandkoming van deze keurmerken.
De leden van deze fractie gaan er ook vanuit dat de verschillende sectoren voldoende tijd krijgen zich voor te bereiden op de wetgeving en voor het komen tot keurmerken. Welk tijdpad heeft de regering voor ogen? De genoemde leden gaan er trouwens ook vanuit dat de sectoren die dit betreft vaart gaan maken bij de totstandkoming van deze keurmerken.
Deze leden vragen of de regering nu reeds situaties kan benoemen waarbij een keurmerk niet tot stand zal komen. Kan de regering concreet aangeven wat het »controlemechanisme» gaat inhouden, zo vragen zij.
De genoemde leden vragen of een opdrachtgever of -nemer die beschikt over een door de regering vastgesteld keurmerk, hij dan voldoende

gedaan heeft om zich te vrijwaren. Waarom ligt de bewijslast bij de opdrachtgever? Deze moet aantonen dat hij niet verwijtbaar is? Waarom is er niet voor gekozen om de bewijslast bij de opdrachtnemer te leggen, zo vragen deze leden.
De genoemde leden vragen waarom er in dit wetsvoorstel voor wordt gekozen om een wettelijke verlening van het algemeen verbindend verklaren mogelijk te maken. Hoort dit niet in een ander wetsvoorstel. Zijn partijen die niet onder de reikwijdte van een cao[12] (willen) vallen hier niet de dupe van, zo willen zij weten.
De leden van de D66-fractie zien bij sectorale keurmerken de mogelijkheid, dat voor het verlenen van een keurmerk of certificaat bovenwettelijke eisen worden gesteld. In hoeverre acht de regering dit mogelijk en gewenst, zo vragen zij.

2.3.9. Vooraf (2): waarborgen voor adequate opdrachtverlening in het contract

De leden van de D66-fractie vragen of het, in combinatie met contractuele afspraken waarmee de opdrachtnemer zich verplicht om zorg te dragen voor het naleven van de arbeidsvoorwaarden, mogelijk is voor opdrachtgevers om een vrijwaringsclausule op te nemen in de contracten, die hen vrijstelt van de ketenaansprakelijkheid.

2.3.10. Succesvol beroep op niet-verwijtbaarheid

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering nauwelijks zekerheid biedt aan werkgevers bij de invulling van de mogelijkheden om zich te disculperen. Zij vragen hoe de regering voorkomt dat het werkgevers die hun verantwoordelijkheid aantoonbaar hebben genomen toch met verwijtbaarheid worden geconfronteerd. Zij vragen om aanvullende waarborgen die werkgevers tegemoet kunnen komen, gelet op het feit dat met enige regelmaat wordt geconstateerd dat verwijtbaarheid in de handhaving dusdanig wordt opgerekt dat werkgevers verwijtbaarheid wordt verweten terwijl dat redelijkerwijs niet is vol te houden. Zij constateren dat voor werkgevers vaak onvoldoende duidelijk is wat de overheid verwacht. Als de regering van grotere bedrijven bijvoorbeeld zelfs verwacht audits uitvoeren om naleving van contracten te toetsen, waarom wordt dan niet enige vorm van specificatie van de omzet of omvang van deze bedrijven gegeven? Het komt deze leden onbevredigend voor dat deze beslissingen op voorhand volledig aan de rechter worden overgelaten.

2.3.11. Alternatief model: hoofdelijke aansprakelijkheid met vrijwaring

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten of de regering naast het model van hoofdelijke aansprakelijkheid met vrijwaring nog andere mogelijke alternatieven heeft onderzocht. Kan de regering toelichten waarom niet voor deze alternatieven is gekozen, zo vragen deze leden.

2.3.12. Europese inzet

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering zich in aanloop naar en tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap wil hard maken voor een uniforme ketenaansprakelijkheid voor het geldende loon in de gehele EU. Zij vragen in hoeverre hierover al contact is geweest met andere EU-lidstaten. Kan de regering aangeven hoe het huidige Europese politieke speelveld met betrekking tot dit voorstel is, zo vragen zij.

[12] cao: collectieve arbeidsovereenkomst.

2.4. Verbeteren cao-naleving en -handhaving

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat de naleving van de cao in veel sectoren niet actief wordt gecontroleerd door cao-partijen. Daar het bij de cao gaat om afspraken tussen werkgevers en werknemers, die er vaak blijk van geven weinig behoefte te hebben aan overheidsinmenging in deze afspraken, lijkt het de aan het woord zijnde leden in de rede te liggen dat de cao-partijen ook zelf investeren in een betere naleving en handhaving van de cao. Deze leden vinden dit onderdeel van het wetsvoorstel nogal eenzijdig: de overheid gaat cao-partijen helpen, maar wat gaan de cao-partijen zelf doen? Daarom vragen de aan het woord zijnde leden de regering welke acties cao-partijen zelf hebben toegezegd om de handhaving en naleving van de cao's te verbeteren.
De genoemde leden lezen dat cao-partijen aangeven dat vooral kleine ondernemingen de cao niet goed naleven, bijvoorbeeld omdat de regelingen te ingewikkeld zijn. Zij zijn van mening dat het de verantwoordelijkheid van de cao-partijen is, om op dit vlak de naleving van de cao te verbeteren, bijvoorbeeld door de cao's te moderniseren en te vereenvoudigen. Deze leden vragen welke initiatieven de cao-partijen hebben toegezegd om dit te realiseren.
De genoemde leden vragen of de regering de opvatting deelt, dat het de verantwoordelijkheid van cao-partijen is om tijdig onderhandelingen over een nieuwe cao te starten en af te ronden. Cao-partijen weten als geen ander wanneer de looptijd van de cao verstrijkt en wanneer er dus een nieuwe cao dient te liggen, om te voorkomen dat er een avv-loze[13] periode ontstaat. Deze leden zijn bang dat met het verlengen van de algemeenverbindendverklaring het probleem alleen een jaar wordt verschoven, maar dat daarna de problematiek van het niet tijdig afronden van onderhandelingen opnieuw ontstaat. Is de regering het eens met de genoemde leden dat het eenvoudiger is wanneer cao-partijen bijvoorbeeld een langere looptijd van de cao afspreken en/of tijdig de onderhandelingen over een nieuwe cao afronden, dan dat de algemeenverbindendverklaring van de oude cao met een jaar wordt verlengd, zo vragen zij.
De genoemde leden zijn van mening dat het avv-beleid verdere modernisering verdient. Dit kan ook het draagvlak voor het algemeen verbindend verklaren, vergroten. Dat zal naar verwachting een positief effect hebben op de naleving van de cao. Deze leden wijzen de regering erop, dat de Tweede Kamer de regering in december 2013 in meerderheid heeft verzocht voor de zomer van 2014 een onderzoek te doen naar de toekomst van de avv-wetgeving en waar nodig concrete voorstellen te doen om de wetgeving te moderniseren, via de motie-Van Weyenberg/Van Nieuwenhuizen-Wijbenga.[14] Waar dit onderzoek eerst al is uitgesteld tot 31 december 2014, is ook die uitgestelde deadline niet gehaald. De genoemde leden vragen de regering waarom deze motie nog niet is uitgevoerd. Zij vragen de regering tevens om deze motie alsnog met spoed uit te voeren en de Kamer hierover te informeren.

3. Budgettaire en overige effecten

De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom het wetsvoorstel niet door Actal is getoetst op administratieve lasten. Kan aangeven worden tot welke extra regeldruk het wetsvoorstel leidt, zo vragen deze leden.
De genoemde leden menen dat naast gedwongen administratieve lasten bedrijven en organisaties zich gedwongen zullen voelen, gelet op de risico's die ze met deze wet gaan lopen, maatregelen te nemen om zich succesvol te kunnen beroepen op niet-verwijtbaarheid. De leden van deze

---

[13] Avv: algemeen verbindend verklaring.
[14] Kamerstuk 32 750 XV, nr. 42.

fractie vragen de regering een inschatting te geven van de omvang en lastendruk van de inspanningen die bedrijven zich hiertoe zullen getroosten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting hoe reëel de regering het acht dat een werkgever door de hele keten daadwerkelijk zicht kan hebben op het nakomen van het verschuldigde loon. Leidt de inspanning die werkgevers hiervoor verrichten niet tot een forste stijging van de administratieve lasten, zo vragen deze leden. Deze leden willen weten op welke wijze de regering de toename van administratieve lasten voor bedrijven zo beperkt mogelijk gaat houden.

4. Handhaving

De leden van de CDA-fractie menen dat voor een goede werking van onderhavig wetsvoorstel en het daadwerkelijk tegengaan van schijnconstructies een goede handhaving onontbeerlijk is. Het team schijnconstructies van de Inspectie SZW is weliswaar uitgebreid, maar dit is slechts tijdelijk. In de tweede voortgangsrapportage van juli 2014 is de regering al kort ingegaan op de eerste resultaten. Deze leden vragen de regering om ook in de volgende rapportages van het actieplan schijnconstructies aandacht te besteden aan de activiteiten en resultaten van dit team. Zo kan de Kamer goed beoordelen hoe de ervaringen met de extra capaciteit op schijnconstructies kunnen worden meegenomen bij de toekomstige opzet en inzet van de inspectie. De genoemde leden maken zich in dit verband zorgen over het tijdelijke karakter van de middelen en de algehele inperking van de formatieruimte bij de inspectiedienst. Volgens het jaarplan 2014 verliest de inspectiedienst de komende jaren 36 fte (bezuiniging van ongeveer € 3,5 miljoen).Kan de regering aangeven in hoeverre dit ten koste gaat van de handhaving van onderhavige wetgeving, met andere woorden hoe gaat de regering voorkomen dat deze wet een tandeloze tijger wordt omdat er niet gehandhaafd wordt, zo willen deze leden weten.

5. Evaluatie en monitor

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering schrijft dat het niet eenvoudig is om aan te geven hoe groot het probleem van onderbetaling is. Deze leden vragen welke inspanning de regering gaat nemen om het zicht op de problematiek te vergroten, aangezien betere inzage in de problematiek ook relevant is om het succes van de voorgestelde wetswijziging te evalueren.

6. Overig

De leden van de CDA-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel geen voorstellen worden gedaan om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Zij vragen welke maatregelen de regering voor ogen heeft om schijnzelfstandigheid aan te pakken en wanneer kunnen zij deze maatregelen tegemoet kunnen zien. Hoe groot beoordeelt de regering het risico dat schijnzelfstandigheid zal toenemen om effecten van onderhavige wet te ontwijken en welke andere ontwijkmogelijkheden en alternatieve constructies voorziet de regering, zo willen deze leden weten.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt dat de regeling in artikel 7 door het vervangen van de aanspraak in een recht materieel niet wordt gewijzigd. Deze leden vragen een reactie op de toelichting dat de Inspectie SZW het recht op betaling kan handhaven, ongeacht de overeenkomst die aan de dienstbetrekking ten grondslag ligt. Veronderstelt de regering hiermee dat artikel 7 niet langer enkel de grondslag biedt voor civielrechtelijke naleving en dat de bestuurlijke handhaving niet langer hoeft te berusten op de samenhang tussen artikel 7 en 18a, zo vragen zij.

Artikel IV, onderdeel A

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel de inspectie SZW de bevoegdheid biedt boetes op te leggen voor werknemers die niet meer in dienst zijn, tenzij deze zich binnen 48 uur melden bij de inspectie SZW. Is het niet buitenproportioneel voor werkgevers om binnen 48 uur werknemers te moeten vinden waarbij ze het risico lopen als dat niet lukt ze worden genamed en geshamed, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Burg

De waarnemend griffier van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Klapwijk